

años había estado colaborando anónimamente en las publicaciones de la extrema derecha alemana neonazi, especialmente en su periódico de mayor difusión. Es indispensable leer a STOLLEIS (el cuarto tomo de su monumental obra *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*), pues su trabajo sobre este episodio es sencillamente demoledor.

Un profesor que a mí me ha interesado mucho es Carlo SCHMID (nada que ver con Carl SCHMITT), algo más que un jurista (probablemente también algo menos), persona no integrada en los círculos académicos habituales, «tipo exótico, caminante entre dos mundos» (Michael KILIAN). SCHMID representa un ejemplo de dedicación a la política (en la socialdemocracia) de un profesor universitario, política de partido —otra es imposible en una democracia—, pero al mismo tiempo distanciada de su ortodoxia y, por tanto, ejercida provisto de alas propias, las alas de sus muchos conocimientos y de su gran sensibilidad intelectual. Vale la pena acercarse al personaje, y la semblanza que le hace KILIAN en este libro que reseño es una buena ocasión.

En fin, por la obra desfilan personajes inolvidables para quienes se hayan interesado por el Derecho público en lengua alemana (incluye al austriaco y al suizo), nombres que forman parte inexcusable del bagaje intelectual del jurista español culto.

Quien guste de este tipo de obras va a degustar a buen seguro las mil y pico páginas de este esfuerzo de creativa recopilación que han llevado a cabo los profesores HÄBERLE, KILIAN y WOLFF.

Francisco SOSA WAGNER  
Universidad de León

ORTEGA BERNARDO, Julia: *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2014, 359 págs.

Recientemente, la editorial Marcial Pons ha publicado el libro de Julia ORTEGA *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, prologado por el profesor José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. Se trata de una obra que se une a otras monografías ya publicadas sobre la potestad reglamentaria local, pero que adopta una perspectiva novedosa de análisis, por cuanto aborda un problema jurídico de enorme interés como es la incidencia de la potestad normativa local sobre el ejercicio de los derechos fundamentales.

El objeto de este estudio, como señala la propia autora, es «llegar a conocer cuál es el espacio que vienen ocupando en la práctica jurídico-administrativa las normas locales cuando están en juego los derechos fundamentales y cuál es el que realmente les debería corresponder. Se persigue de esta forma enunciar, en síntesis, las pautas que configuren un canon con el que, en términos generales, se puedan describir los rasgos que conforman el alcance del poder de Ordenanza en el ámbito iusfundamental» (pág. 31). Se trata, en consecuencia, de fijar los términos de la relación entre ley y ordenanza en el ámbito de los derechos fundamentales, con el fin de delimitar el espacio que podría corresponder a las ordenanzas locales en un ámbito tan decisivo como éste, teniendo en cuenta la existencia de reserva de ley en esta materia con arreglo al artículo 53.1 de la CE y sin olvidar la autonomía local constitucionalmen-

te garantizada. Para ello, la profesora ORTEGA se marca como pretensión fundamental la formulación de un canon en materia de derechos fundamentales sobre el espacio regulativo que, de forma abstracta, pueden ocupar las ordenanzas locales.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, este libro se estructura en dos partes diferenciadas, precedidas por un capítulo inicial (el I) en que se contextualiza el tema objeto de estudio —realizándose algunas precisiones metodológicas y constatándose la incidencia de las ordenanzas locales en el ámbito de protección de los derechos fundamentales—, y completadas con una adenda en que se analiza el impacto de la reforma del régimen local de 2013 sobre el poder de ordenanza.

La primera parte de esta monografía, integrada por el capítulo II, se destina al examen del espacio que corresponde al poder de ordenanza en materia de derechos fundamentales. Con este fin, en primer lugar, se analiza la incidencia de las ordenanzas locales sobre determinados derechos fundamentales en los que la profesora ORTEGA ha considerado que esta incidencia ha resultado frecuente o ha sido especialmente relevante, bien por los bienes en presencia, bien por tratarse de ámbitos en los que la regulación a través de ordenanza ha sido objeto de fiscalización judicial. A estos efectos, se analizan la incidencia de las ordenanzas sobre el principio de libertad o de libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE); los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física o moral (art. 15 CE); a la vida privada, a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2

CE); el derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16 CE); la libertad de expresión e información (art. 20 CE); la legalidad sancionadora (art. 25 CE); el derecho de propiedad (art. 33 CE); y el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE). Cabe destacar que este análisis no se limita a realizar un examen descriptivo de las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales examinadas en los diferentes ámbitos objeto de estudio, sino que va más allá, realizando un análisis crítico, con interesantes aportaciones.

En segundo lugar, una vez la autora ha determinado el espacio regulativo que las ordenanzas locales han ocupado o pueden llegar a ocupar en cada uno de los derechos examinados, formula un canon general sobre el espacio regulativo de las ordenanzas en materia de derechos fundamentales, cuyo análisis no deja indiferente al lector. Sin duda, la lectura de esta parte del trabajo es de gran interés, por cuanto la autora describe los presupuestos, los requisitos de la intervención del poder normativo local derivados de la reserva de ley y los rasgos generales del espacio regulativo que ocupan las ordenanzas locales en materia de derechos fundamentales. Todo ello con el fin de proporcionar unas pautas que puedan resultar de aplicación a cada uno de los ámbitos de actuación de la potestad de ordenanza en materia de derechos fundamentales. Acorde con este canon, no sólo descriptivo, sino también prescriptivo, como la propia autora afirma, Julia ORTEGA considera que las ordenanzas pueden actuar como una «decisión ponderativa» —podrían decidir sobre los principios en conflicto—, «optimizadora», de «ajuste singular»

—para resolver conflictos concretos a nivel local— y reguladora de aspectos «esenciales» y «no accesorios» en materia de derechos fundamentales. A partir de una necesaria flexibilización del principio de reserva de ley y de una optimización del principio de autonomía local, defiende que las ordenanzas puedan realizar limitaciones sobre los derechos fundamentales y regular aspectos nucleares o esenciales a su ejercicio, aunque tengan efectos meramente locales. Por ello, concluye que «cabe afirmar que las Ordenanzas pueden limitar y optimizar el ejercicio de los derechos fundamentales por razón de otros derechos o bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, que por decisión legislativa se pueden considerar, de forma abstracta y general, por el poder normativo local. Desde esta perspectiva, el poder normativo local termina por completar la ponderación que la ley formula, pues la Ordenanza, al establecer las condiciones y el modo en el que se ejercen de forma limitada determinados derechos, procede a formular y dictar “reglas de prevalencia condicionada”, esto es, reglas en virtud de las cuales determinados bienes jurídicos o derechos prevalecen sobre otros atendiendo a ciertas condiciones y circunstancias de trascendencia estrictamente local. No se descarta que este tipo de decisiones regulativas contenidas en las Ordenanzas locales, aunque adoptadas de forma puntual como resultado de un ajuste singular entre principios, incidan de forma directa y esencial en el ejercicio de estos derechos» (pág. 216).

La segunda parte, integrada por los capítulos III y IV, se centra en el análisis del fundamento del espacio regulativo que corresponde al poder

de ordenanza en materia de derechos fundamentales. Una vez fijados los parámetros del canon a que hemos hecho referencia, la pretensión de esta parte es buscar el fundamento de su validez en la especial posición que ocupan las ordenanzas en el sistema de fuentes del Derecho, aspecto abordado en el capítulo III, y en su conformidad y adecuación con el marco jurídico constitucional, objeto del capítulo IV. De este modo, en el capítulo III se realiza un estudio exhaustivo del poder normativo local conforme a los principios de jerarquía y competencia, que articulan su relación con las demás normas del sistema de fuentes, y de la singularidad de la ordenanza como fuente de Derecho, así como del principio de vinculación negativa a la ley —con arreglo al cual puede ejercerse la potestad normativa municipal sin necesidad de previa y específica habilitación legal— y sus consecuencias sobre el poder normativo local. En el capítulo IV se da un paso más y se estudia la conformidad del espacio regulativo de las ordenanzas locales en materia de derechos fundamentales con las decisiones constitucionales primarias, así como las ventajas que se derivan del canon propuesto. De este modo, Julia ORTEGA analiza de forma rigurosa y detallada las implicaciones sobre las ordenanzas locales que inciden en los derechos fundamentales del Estado de Derecho, del principio de Estado democrático, del Estado social y del modelo de Estado descentralizado. En su opinión, el canon propuesto, aunque no es el único posible, ofrece algunas ventajas que lo convierten en el más idóneo. Apuesta la autora por una flexibilización del principio de reserva de

ley, en su vertiente formal y material, para dar un mayor espacio a las ordenanzas locales en la regulación de ciertos aspectos que inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales. En su opinión, esta flexibilidad de la reserva de ley también se requiere cuando se trata de asuntos en los que puede afectarse al ejercicio de un derecho fundamental, pues «de lo contrario fácilmente se puede caer en la negación a efectos prácticos del poder normativo local. Con ello se devaluaría el medio con el que cuentan los Gobiernos locales para regular la realidad social y la conducta de los ciudadanos y adoptar normas de ordenación general (...) Se desconocería así el contenido de la autonomía local si los municipios no pudieran intervenir sobre los derechos y libertades de los ciudadanos» (pág. 329). Esta relajación formal y material de la reserva de ley resulta admisible si se considera que no supone un menoscabo injustificado de la igualdad, ya que permite optimizar el principio de autonomía local y lograr algunas ventajas, como el fortalecimiento de la tutela judicial individual, al poder los tribunales enjuiciar las ordenanzas; el reforzamiento del principio democrático, al ser adoptadas las ordenanzas por un órgano con legitimidad democrática directa; y la propia igualdad, en la medida en que se establecen condiciones diferenciadas en el ejercicio de los derechos fundamentales, conforme a las particularidades o singularidades inherentes a la esfera local. Además, la autora que para la efectiva aplicación de los valores o bienes constitucionales propios del Estado social, también puede resultar conveniente que se adopten decisiones con inciden-

cia sobre los derechos fundamentales por el poder normativo local.

En definitiva, como muy gráficamente sintetiza el profesor RODRÍGUEZ DE SANTIAGO en el prólogo, la tesis central que se defiende en este libro «es la de la apertura al pluralismo iusfundamental hacia abajo, hacia el nivel del gobierno local. El poder decisorio que sobre los intereses colectivos de alcance vecinal tiene el municipio permitiría que, por Ordenanza, se limitara el alcance de un derecho fundamental de forma distinta en este municipio y en aquel, de forma análoga a como (...) la propiedad inmueble rústica puede tener límites y contenidos diversos en dos Comunidades Autónomas en función de cómo se hayan ejercido en cada una de ellas las competencias legislativas autonómicas en materia de reforma agraria. Sería posible, pues, la asimetría local (municipal) de los límites de los derechos fundamentales en atención a la distinta consideración e importancia otorgadas en cada municipio a los intereses vecinales colectivos con los que los derechos fundamentales pueden entrar en conflicto» (pág. 27). Podrá estarse de acuerdo o discrepar con esta tesis, pero lo cierto es que, como afirma el propio prologuista, «la metodología de la obra (...) y la tenacidad argumentativa de la autora estimulan y, al mismo tiempo, complican la discrepancia» (pág. 27).

Esta monografía concluye con una adenda en que se analiza el impacto de la reforma del régimen local de 2013 sobre el poder de ordenanza. Dicha cuestión no podía quedar al margen de esta obra, ya que la aprobación de la LRSAL exigía plantear los posibles efectos que la en-

trada en vigor de esta modificación de la LBRL podría comportar con relación a la intervención normativa local en materia de derechos fundamentales. Tres son las cuestiones principales del nuevo sistema competencial instaurado por la LRSAL que interesan desde la perspectiva de este estudio. En primer lugar, las consecuencias para el ejercicio del poder normativo municipal del nuevo modelo de delimitación competencial instaurado a partir de la LRSAL, que ha implicado la eliminación de determinadas materias y servicios públicos del ámbito de las competencias municipales. En segundo lugar, las consecuencias con respecto al ejercicio del poder de ordenanza de la modificación de la competencia municipal para asumir nuevos ámbitos materiales de actividad no previstos legalmente. Por último, las consecuencias con respecto al alcance del ejercicio del poder de ordenanza de la exigencia prevista en la reforma de la Ley de bases de régimen local de la necesaria predeterminación legal de las competencias propias.

Como puede desprenderse de lo anteriormente expuesto, estamos ante un libro que supone una excelente aportación al tema objeto de estudio, habida cuenta que aborda de forma completa, incorporando además las últimas novedades normativas y jurisprudenciales acontecidas en la materia, el alcance de la potestad normativa local para incidir sobre los derechos fundamentales, tema de gran interés y relevancia práctica. Lo hace, además, desde una perspectiva innovadora, asumiendo una tesis que inevitablemente conduce al lector a la reflexión profunda sobre todas las cuestiones que plan-

tea. Se trata, por tanto, de un libro de gran utilidad y oportunidad, que va a constituir un punto de referencia en la materia para todos aquellos que deseen profundizar en la temática de la potestad normativa local y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales, y para las propias Administraciones implicadas y todos aquellos profesionales del ámbito jurídico.

Lucía CASADO CASADO  
Universidad Rovira i Virgili

RUIZ OJEDA, Alberto (dir.), y ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (coord.): *Regulación y competencia en Servicios de Interés Económico General (SIEG): Análisis Sectoriales y Comparativos*, Publicaciones y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga, 2015, 334 págs.

Si hay un tema en nuestros días que suscita interés y debate dentro del ámbito del Derecho público, quizá también porque lo trasciende, ése es, sin lugar a dudas, el de los llamados «Servicios de Interés Económico General» (SIEG), y en concreto cómo juegan en ellos la regulación y la competencia y, sobre todo, cómo, cuándo y por qué adquieren su estatuto legal.

Los SIEG constituyen una figura jurídica en la que se entrecruzan la regulación y la competencia, por lo que parece prioritario y urgente configurar claramente los límites que pueden tener los poderes públicos en esas esferas de actuación. Como bien dice el director en la Pre-